
Vergaderjaar 2012–2013

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1616

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2013

Bijgaand treft u aan een kabinetsappreciatie van het voorstel van 20 maart j.l. van de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid ten aanzien van het nabuurschapsbeleid van de Europese Unie.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Kabinetsappreciatie Nabuurschapsbeleid – voorjaarspakket

Op 20 maart jl. presenteerden de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid (HV) een jaarlijks voortgangspakket ten aanzien van het nabuurschapsbeleid van de Unie. Het pakket bestaat uit een gezamenlijke mededeling van Commissie en HV (*European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership*¹), alsmede twee gezamenlijke stafdocumenten, één voor het Oostelijk Partnerschap (*Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2012 Regional Report: Eastern Partnership*²) en één voor de zuidelijke nabuurschapslanden (*Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2012 Regional Report: A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean*³). Tevens heeft de EU individuele voortgangsrapportages opgesteld voor vijf van de zes landen van het Oostelijk Partnerschap (Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Moldavië, Oekraïne en Wit-Rusland)⁴ en voor zeven van de tien zuidelijke nabuurschapslanden (Algerije, Egypte, Israël, Jordanië, Libanon, Libië, Marokko, Palestijnse Gebieden, Tunesië en Syrië). Voor Wit-Rusland, Algerije, Libië en Syrië werd geen volledig voortgangsrapport opgesteld maar een voortgangsmemorandum.⁵ In deze appreciatie gaat het kabinet in op de belangrijkste elementen van het in 2011 herziene nabuurschapsbeleid en de wijze waarop dit thans wordt uitgevoerd. Het kabinet betreft daarbij de voortgang die is geboekt in de verschillende nabuurschapslanden (Oost en Zuid), op basis van de individuele voortgangsrapportages (zie bijlage). Deze appreciatie vormt de basis voor de Nederlandse inbreng bij de verdere uitwerking van het nabuurschapsbeleid. Meer in het bijzonder loopt deze appreciatie vooruit op de kabinetsinzet ten aanzien van de Top die in het kader van het Oostelijk Partnerschap in november 2013 zal plaatsvinden in Vilnius, onder Litouws voorzitterschap van de EU. Wanneer de datum van de Top dichterbij is, zal de Kamer per brief op de hoogte worden gesteld van de Nederlandse inzet ten aanzien van de Top in Vilnius. Deze appreciatie komt in plaats van een BNC-fiche⁶. De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit is positief: beleid ten aanzien van de nabuurschapspartners is bij uitstek beleid dat op niveau van de EU kan worden gevoerd. De EU als geheel heeft een grotere slagkracht dan de lidstaten afzonderlijk. Bovendien is het nabuurschapsbeleid van de Unie gericht op beleidsterreinen waar de EU exclusieve of gedeelde bevoegdheden heeft, zoals handelspolitiek, visumbeleid en ontwikkelingssamenwerking. De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is eveneens positief. Het kabinet heeft in de onderhandelingen over een nieuw Meerjarig Financieel Kader voor 2014–2020 ingezet op een sobere EU-meerjarenbegroting. Dat gold ook voor Categorie IV (Extern Beleid) van die begroting. Binnen Categorie IV heeft het kabinet echter het nabuurschapsbeleid als prioriteit aangemerkt. Ontwikkelingen in de nabuurschapslanden raken de Unie, en Nederland, immers rechtstreeks. De Europese – en Nederlandse – belangen wegen hier het zwaarst. De Commissie stelt nu voor EUR 13,682 mld uit te trekken voor het Europees nabuurschapsinstrument (ENI) in de periode 2014–2020 binnen het totaal van EUR 58,7 mld dat beschikbaar is voor het extern beleid van de Unie.

¹ JOIN(2013)4

² SWD(2013)85

³ SWD(2013)86

⁴ SWD(2013)79, SWD(2013)88, SWD(2013)90, SWD(2013)80 en SWD(2013)84

⁵ SWD(2013) 89, SWD(2013) 91, SWD(2013) 92, SWD(2013) 93, SWD(2013) 81, SWD(2013) 82, SWD(2013) 83.

⁶ Vorig jaar ontving de Kamer een BNC fiche over de twee mededelingen die in mei 2012 werden gepubliceerd: «Resultaten boeken voor een nieuw Europees nabuurschapsbeleid» (JOIN(2012)13) en «Oostelijk partnerschap: een routekaart voor de top in het najaar van 2013» (JOIN(2012)14) (Kamerstuk 22 112 nr. 1426).

Vergeleken met de periode 2007–2013 (EUR 12,8 mld voor nabuurschaps-instrument) is dit een reële stijging van bijna 7% – waar het totaal voor Categorie IV stijgt met ruim 3% (EUR 56,8 mld over de periode 2007–2013). Het kabinet vindt het terecht dat binnen het extern beleid van de Unie bijzondere aandacht wordt geschonken aan de nabuurschaps-landen en acht deze middelen toereikend om vorm te geven aan een slagvaardig en effectief nabuurschapsbeleid.

Werken aan een hechter partnerschap

Herziening van het nabuurschapsbeleid in 2011

Als gevolg van de omwentelingen in de Arabische wereld besloot de EU in 2011 haar nabuurschapsbeleid, dat stamt uit 2004, te herzien⁷. Het zeker stellen van Europese belangen en het uitdragen van Europese waarden bleven centraal staan. Het nabuurschapsbeleid van de Unie is erop gericht stabiliteit en welvaart aan haar buitengrenzen tot stand te helpen brengen, door economische ontwikkeling te helpen bevorderen en een democratische samenleving die functioneert volgens de regels van de rechtsstaat van de grond te helpen tillen. Het nabuurschapsbeleid beoogt kort gezegd een politieke associatie en economische integratie tot stand te brengen met de Ooster- en Zuiderburen van de Unie. De EU voert hierbij een geïntegreerde benadering die politiek, handel, sectorale samenwerking, ontwikkelingssamenwerking en GBVB instrumenten verenigt. De EU besloot in 2011 de banden met maatschappelijke organisaties in de nabuurschapslanden aan te halen en deze organisaties een centrale plaats te geven in het nabuurschapsbeleid. Vanuit het besef dat de volledige bevolking moet worden betrokken bij de sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen in haar land. Tevens werd meer financiële steun uitgetrokken voor de nabuurschapspartners, werd sectorspecifieke samenwerking bevorderd en werd de mobiliteit van mensen een centraal thema in het nabuurschapsbeleid – ook vanuit het oogpunt van beperken van migratiestromen. «Middelen, markten, mobiliteit» was het motto waarmee de EU haar herziene nabuurschapsbeleid in de markt zette. Als uitgangspunt voor het herziene nabuurschapsbeleid gold: meer voor meer (*more for more*). Hoe effectiever het hervormingsproces in het partnerland is, hoe meer steun de EU wil uittrekken en hoe sterker de toenadering tot de Unie kan zijn.

Nederland heeft deze *incentive based* benadering en de wederkerigheid in het nabuurschapsbeleid aangemoedigd en verwelkomd. Tegenover Europese inspanningen staan verplichtingen voor partners op het gebied van onder meer goed bestuur, democratie, mensenrechten, goed macro-economisch beleid en het nakomen van internationale afspraken (onder meer op het gebied van migratie en terugkeerbeleid). Landen die duurzame hervormingen doorvoeren, moeten kunnen vertrouwen op steun van de Unie. Maar bij grove schendingen van mensenrechten en stelselmatige onderdrukking kunnen gevolgen voor de omvang en aard van de steun niet uitblijven. Nederland heeft de toepassing van deze «intelligente conditionaliteit» volmondig gesteund.

Twee jaar verder...gemengd beeld

Na bijna twee jaar maakt de EU voorzichtig een eerste balans op: hoe heeft de uitvoering van het herziene nabuurschapsbeleid tot nog toe vorm gekregen? Is er sprake van successen, en welke problemen doen zich voor? De EU heeft de presentatie van dit voorjaarspakket versneld, zodat de voortgangsrapportages per land aan de basis kunnen staan van de

⁷ *A Response to a Changing Neighbourhood*: BNC fiche mededeling herijking nabuurschapsbeleid, 15 juni 2011 (Kamerstuk 22 112 nr. 1184).

programmering van EU-middelen uit het Europees Nabuurschapsinstrument voor de periode 2014–2020. Deze programmering gaat binnenkort van start. Het kabinet is blij met de vervroegde rapportages: programmering hoort inderdaad niet op zichzelf te staan, maar afhankelijk te zijn van een analyse van de voortgang en de resterende uitdagingen. De EU constateert allereerst dat de praktijk van transitie weerbarstig is. Voortgang verschilt sterk per land. Sommige landen pakten in 2012 door op hun hervormingsagenda, maar andere landen kwamen het stadium van conflict, instabiliteit en slechte sociaaleconomische omstandigheden niet te boven. In een aantal gevallen was sprake van een terugval. De EU constateert dat waar acute crises de onmiddellijke aandacht vragen, noodzakelijke langere termijn hervormingen soms naar de achtergrond verdwijnen. Over het algemeen werden ingezette democratiseringsprocessen in de nabuurschapslanden voortgezet. In een aantal landen vonden verkiezingen plaats – soms voor het eerst in tientallen jaren – en werd voortgang geboekt met grondwettelijke hervormingen. Dit is positief, al constateert de EU dat niet alle verkiezingen volledig conform internationale standaarden verliepen. De EU concludeert dat *across the board* onvoldoende resultaten zijn geboekt waar het gaat om vrijheid van vereniging, vrijheid van meningsuiting, mediavrijheid, de rechtsstaat en een onafhankelijke rechtspraak en de aanpak van corruptie. In de Zuidelijke nabuurschapslanden werd bij lange na niet genoeg werk gemaakt van de verbetering van de positie van vrouwen.

De EU oordeelt dat transitie complex is en een proces van lange adem. Het kost tijd voordat nieuwe structuren van de grond komen en er sprake is van een nieuw politiek evenwicht, economische groei en sociale cohesie. Voortgang is vaak langzaam en zeker niet altijd lineair. Voortgang druist dikwijls ook in tegen gevestigde – politieke en economische – belangen. De uitkomst van de hervormingen is dan ook ongewis. De EU onderkent dit en constateert dat de nabuurschapslanden aan het *begin* van een proces staan. Een proces dat zich niet laat afdwingen. De wijze waarop de specifieke aanbevelingen van de EU voor 2012⁸ door de verschillende landen zijn uitgevoerd, toont dit ook aan: in sommige landen is goede voortgang geboekt, in andere landen gebeurde dat slechts mondjesmaat. Voor veel landen geldt dat de aanbevelingen die de EU vorig jaar deed, onverminderd relevant zijn. Voor een weergave van de belangrijkste bevindingen van de EU per land en een appreciatie van de voortgangsrapportages, zie de bijlage bij deze Kamerbrief.

De EU concludeert op basis van het gemengde beeld dat de EU moet volharden in het steunen van transitieprocessen. *Disengagement* bij tegenvallende resultaten is geen oplossing: de EU zou juist een lange termijn *commitment* aan de dag moeten leggen. De belangen voor de nabuurschapslanden, maar ook de belangen voor Europa (stabiliteit en welvaart!) zijn te groot. Overigens blijft de verantwoordelijkheid voor hervormingen in de handen van burgers en overheden uit de nabuurschapslanden. De EU kan die verantwoordelijkheid niet overnemen, maar slechts een ondersteunende rol spelen daar waar de politieke wil om te hervormen ook daadwerkelijk aanwezig is.

De ervaring van de afgelopen twee jaar laat zien dat het partnerschap tussen de Unie en de nabuurschapslanden het best van de grond komt als er in de betreffende landen een wil is om te hervormen en de samenwerking actief betrokken is. De EU is dan ook tevreden over de toegenomen samenwerking met maatschappelijke organisaties in de nabuurschapslanden: voor het Oostelijk Partnerschap werd een *Civil Society Forum* opgezet en in de partnerlanden zijn platforms voor maatschappelijke organisaties opgericht. De EU neemt zich voor (het adagium «onbekend maakt onbemind» indachtig) haar communicatie te verbeteren om overheden en bevolkingen te laten zien hoe het nabuurschapsbeleid

⁸ Zie voetnoot 6, Kamerstuk 22 112 nr. 1426.

hervormingen kan steunen en om draagvlak te creëren voor Europese waarden. Hieraan kleef ook een (geo-)strategisch aspect: verschuivende sympathieën in een aantal nabuurschapslanden beïnvloeden de hervormingsagenda in die landen negatief. Dat is niet in het Europees belang.

More for more blijft overeind

Het uitgangspunt dat landen die voortgang willen maken met noodzakelijke hervormingen en hieraan ook daadwerkelijk gestalte geven, meer steun verdienen (*more for more*) moet overeind blijven, zo concluderen Commissie en HV. Dat geldt niet alleen voor de programmering van EU-middelen vanuit de speciale programma's van het nabuurschapsbeleid (EaPIC voor het Oostelijk Partnerschap en SPRING voor de zuidelijke naburen, waar de Commissie in de periode 2011–2013 respectievelijk EUR 130 mln en EUR 540 mln voor beschikbaar stelde). Het *more for more* beginsel zou ook van toepassing moeten zijn op de reguliere steun uit het nabuurschapsinstrument (ENI) en, in nog bredere zin, het gehele aanbod van instrumenten van de EU moeten omvatten: ook op het gebied van markttoegang en mobiliteit zou toenadering tot de EU tot stand kunnen komen als landen aantoonbare stappen zetten bij het doorvoeren van hervormingen. In 2012 profiteerden Armenië, Georgië en Moldavië van het *more for more* beginsel: zij kregen gezien hun positieve *track record* meer steun toebedeeld. Voor de zuidelijke nabuurschapslanden was het moeilijker positieve uitschieters te identificeren – dat heeft de EU in haar mededeling dan ook niet gedaan. Gold Tunesië eerder als lichtend voorbeeld, voor 2012 constateert de EU slechts beperkte voortgang. In veel zuidelijke nabuurschapslanden is de situatie fragiel en is sprake van op- en neer gaande bewegingen in de transitie. Vanuit SPRING werden wel fondsen gecommitteerd op basis van verwachtingen ten aanzien van het hervormingsproces, maar soms ook weer aangehouden, zoals in het geval van Egypte⁹.

De praktijk van de afgelopen twee jaar stelt de EU voor een probleem: een aantal partners maakt slechts beperkt voortgang en de «extra's» die de EU binnen de *incentive based* benadering te bieden heeft, leveren soms maar een beperkte reactie op. Commissie en HV onderkennen dit en willen de huidige instrumenten en mechanismen van het nabuurschapsbeleid tegen het licht houden en waar nodig aanpassen. Zonder echter afbreuk te doen aan het principe van *more for more*.

Samenwerking tussen de EU en nabuurschapslanden: resultaten in 2012

De Routekaart voor het Oostelijk Partnerschap die in juli 2012 werd aangenomen, heeft goed gewerkt bij het verhelderen van verwachtingen en criteria. De Routekaart geeft een weerslag van het hervormingstraject dat de zes landen van het Oostelijk Partnerschap moeten doorlopen en de manier waarop de Unie hen daarbij kan ondersteunen. De Routekaart heeft focus gebracht en in het geval van Armenië, Georgië en Moldavië ook resultaat opgeleverd – niet in de laatste plaats omdat deze landen Europa ook graag *willen* naderen. Het helder communiceren van verwachtingen en criteria blijkt nuttig gebleken in de aanloop naar de Oostelijk Partnerschap Top in Vilnius in november 2013, waar een aantal OP-landen als gevolg van hun inspanningen het afsluiten van Associatie-akkoorden en daaraan gekoppelde vrijhandelsverdragen (*Deep and Comprehensive Free Trade Agreements (DCFTA)*) en stappen richting toekomstige visumliberalisatie tegemoet zou kunnen zien. Ook Nederland steunt het streven deze akkoorden tijdens de Top in Vilnius te paraferen, mits onderhandelingen tijdig en succesvol kunnen worden afgerond. De

⁹ Zie Kamerbrieven over EU-steun aan Egypte van 27 maart en 29 januari 2013 (Kamerstukken 21501–02 nr. 1228 en 21501–02 nr. 1219).

Kamer zal t.z.t. nader worden geïnformeerd over de Nederlandse inzet ten behoeve van de Top in Vilnius.

Na de eerste *Task Force* voor Tunesië die in 2011 plaatsvond, vonden in 2012 *Task Forces* plaats voor Jordanië en Egypte. De EU beschouwt deze *Task Forces*, door de brede deelname van overheden, private sector, NGO's en internationale donoren, als een katalysator voor hervormingen. In 2012 onderhandelde de EU met Armenië, Georgië en Moldavië over een Associatieakkoord (AA) en een DCFTA. Met Oekraïne werden onderhandelingen over een AA en een DCFTA afgesloten. Het akkoord werd in maart 2012 geparafeerd, maar gezien het verslechterde politieke klimaat en de mensenrechtensituatie in Oekraïne niet getekend door de EU. Dit zal pas gebeuren nadat is voldaan aan de voorwaarden. Deze zijn: het waarborgen van vrije en eerlijke verkiezingen, een einde maken aan selectieve rechtspraak en voortgang maken ten aanzien van de brede hervormingsagenda. Onderhandelingen over een DCFTA gingen van start tussen de EU en Marokko, terwijl voorbereidingen voor onderhandelingen werden getroffen voor Jordanië en Tunesië. In nagenoeg alle nabuurschapslanden is de EU de grootste handelspartner. Het afsluiten van vrijhandelsverdragen is een belangrijke impuls voor het verstevigen van de economische banden.

In 2012 werd voortgang geboekt met betrekking tot de realisatie van visumvrij verkeer voor de Oostelijke nabuurschapslanden, zoals overeengekomen tijdens de Top van het Oostelijk Partnerschap in Warschau in 2011. Moldavië en Oekraïne boekten voortgang in de uitvoering van hun Actieplan voor Visumliberalisatie (VLAP). Voor Moldavië zou visumvrijheid binnen afzienbare termijn in zicht kunnen komen, als het land blijft voldoen aan de gestelde criteria en de technische vereisten hiervoor. Met Georgië ging in juni 2012 een dialoog over visumliberalisatie van start. De dialoog werd geconcretiseerd met de aanvang van een Actieplan voor Visumliberalisatie begin 2013. Deze trajecten bieden niet alleen perspectief op toekomstig visumvrij verkeer (de *pull* factor) maar zijn evenzeer een instrument om belangrijke hervormingen tot stand te brengen, omdat partnerlanden moeten voldoen aan een lange lijst criteria die veelal samenhangen met een functionerende rechtsstaat (de *push* factor). De EU heeft Wit-Rusland aangeboden te onderhandelen over een visumfacilitatie-akkoord gericht op het versterken van contacten tussen mensen en maatschappelijke organisaties. Minsk heeft hierop echter niet thuis gegeven: de overheid wil niet spreken over het faciliteren van medewerkers van maatschappelijke organisaties zolang de EU reisbeperkingen heeft opgelegd aan het regime en daaraan gelieerde personen. De EU blijft in het kader van de Visumcode naar mogelijkheden zoeken om vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld uit Wit-Rusland op meer laagdrempelige wijze naar de EU te kunnen laten reizen. Met een aantal zuidelijke partners wordt een dialoog gevoerd over mobiliteit en migratie, waarbinnen mogelijkheden bestaan te onderhandelen over visumfacilitatie en terug- en overname overeenkomsten. Hierbij legt de EU vooral nadruk op het effectief tegengaan van illegale migratie vanuit deze landen, verbeterde grensbewaking en samenwerking op het gebied van terug- en overname. Onderhandelingen over een mobiliteitspartnerschap met Marokko en Tunesië werden in 2012 voortgezet. Met Jordanië werd in december 2012 een soortgelijke dialoog aangegaan. Egypte is nog niet ingegaan op het voorstel van de EU voor een dialoog over migratie en mobiliteit.

Sectorspecifieke samenwerking maakt een steeds groter deel uit van het nabuurschapsbeleid. Deze behelst een breed terrein: werkgelegenheid en sociaal beleid, industriebeleid, concurrentiebeleid, landbouw en plattelandsontwikkeling, visserij, klimaat, milieu, energie, transport, maritiem beleid, ICT, onderzoek en innovatie, onderwijs, jeugd, gezondheidszorg en cultuur. Door op deze gebieden de samenwerking te intensiveren – ook in het kader van juridisch bindende instrumenten zoals de Energiegemeen-

schap – wordt het proces van hervorming en modernisering in de nabuurschapslanden ondersteund en groeien deze landen dichterbij Europese normen en (technische) standaarden toe. In sommige gevallen neemt deze samenwerking ook een regionaal karakter aan, iets dat de EU stimuleert. Een aantal horizontale EU-programma's, zoals het 7e kaderprogramma en Erasmus Mundus, staat open voor deelname van nabuurschapslanden. In 2012 werd hiervan meer gebruik gemaakt. De EU wil dit in de periode 2014–2020 voortzetten.

De EU werkt op basis van «nieuwe generatie» Actieplannen aan de uitvoering van het herziene nabuurschapsbeleid in de landen. Die Actieplannen weerspiegelen de behoeften, capaciteit en hervormingsgezindheid van de nabuurschapspartners en bieden de mogelijkheid tot maatwerk per land. In 2012 werden Actieplannen afgesloten met Libanon, Marokko, de Palestijnse Autoriteit en Tunesië. Deze Actieplannen zullen door de respectievelijke Associatieraden moeten worden vastgesteld. Voor Jordanië gebeurde dat in oktober 2012. Met Algerije begon de EU in 2012 besprekingen over een Actieplan. Deze zijn nog niet afgerond.

Nederlandse positie

Het idee achter het nabuurschapsbeleid is eenvoudig: door politieke associatie en economische integratie met de buurlanden van de Unie, hervormen deze landen zich in een richting die de EU wenselijk acht en naderen zij Europese waarden en standaarden. Dat biedt betere perspectieven voor de bevolking van die landen, schept rust aan de buitengrenzen van de Unie en biedt grotere mogelijkheden voor handel en welvaart. De Unie denkt hierbij in termen van wederzijdse belangen: goed voor hen, goed voor ons. Het kabinet steunt deze gedachtegang. Zeker voor een handelsland als Nederland biedt een stabiel en welvarende nabije omgeving kansen.

De uitvoering van het nabuurschapsbeleid blijkt echter niet eenvoudig. De voortgangsrapportages per land laten een gemengd beeld zien, waarbij sprake is van een paar positieve uitschieters. En ook in die landen is sprake van een broos evenwicht en moeten hervormingen nog steviger worden verankerd. Het glas lijkt eerder half leeg dan half vol te zijn. De EU is echter gecommitteerd om «bij te schenken» en de nabuurschapslanden te helpen de ingeslagen weg van democratisering en hervorming voort te zetten. Het kabinet deelt dit commitment. Het kabinet is het met Commissie en HV eens dat de hervormingen die het nabuurschapsbeleid beoogt te ondersteunen, bittere noodzaak zijn gezien de omstandigheden in de nabuurschapslanden – waar economische groei uitblijft, werkloosheid hoog is, ongelijkheid aanhoudt, milieuproblemen toenemen en sociaaleconomische indicatoren achteruit lopen. Het kabinet onderstreept ook het *Europese* belang dat met deze hervormingen gepaard gaat: waar hervormingen uitblijven, en transitie stil valt, zal dat niet alleen negatieve gevolgen hebben voor de bevolking van de nabuurschapslanden, maar ook voor de Unie. Politieke instabiliteit en economische achterstand in de nabuurschapslanden zullen ook in Nederland worden gevoeld.

Het kabinet ziet wel een dilemma opdoemen: wat te doen waar voortgang uitblijft, maar transitie en hervormingen wel van evident belang zijn? Het kabinet wil evenals de EU dat *more for more* een belangrijk beginsel blijft bij de uitwerking en uitvoering van het nabuurschapsbeleid, maar ziet de EU worstelen met de keerzijde ervan: hoe en wanneer wordt steun aangepast als hervormingen uitblijven of er zelfs sprake is van regressie (*less for less* als logische keerzijde van *more for more*)? Steun voor transitieprocessen is belangrijk, zowel vanuit moreel als praktisch oogpunt, en niet elk obstakel in het hervormingsproces moet consequenties hebben voor de steun die de EU biedt. *Less for less* als keerzijde van *more for more* moet overeind blijven, maar het kabinet wil geen «stop

and go» beleid dat afhangt van incidenten of onvoldoende voortgang op losse onderdelen van de hervormingen. Conditionaliteit is niet bedoeld om gemaakte voortgang ongedaan te maken of een land te isoleren, maar om een structurele gedragswijziging tot stand te brengen. Conditionaliteit moet dan ook zorgvuldig en afgewogen worden ingezet. Maar, zoals ook al meerdere malen met de Kamer is besproken naar aanleiding van de situatie in Egypte, wanneer komt het moment in zicht dat voortzetten van steun niet langer opportuun is? In het geval van Syrië en Wit-Rusland is het duidelijk dat die grens is overschreden. Daar is sprake van *nothing for nothing* voor zover het steun aan de overheid betreft. Maar in veel gevallen is de situatie niet zo zwart-wit, en het oordeel daarover dus ook niet. Het kabinet wil dat de EU ontwikkelingen nauwlettend volgt en steeds afzet tegen de wijze waarop transitie het meest effectief kan worden ondersteund. Nederland zal hierop blijven aandringen. De voortgangsrapportages vormen in ieder geval een goede basis voor programmering van middelen. Het kabinet verlangt inzicht in de afwegingen van Commissie en Hoge Vertegenwoordiger en zal hierom blijven vragen, zeker waar het een nadere uitwerking van het *more for more* beginsel betreft. Het kabinet verwelkomt in dat opzicht dit voorjaarspakket, dat een goede inkijk biedt in inspanningen en overwegingen van de EU. Overigens kan het kabinet zich grosso modo vinden in de beoordeling van de EU van de situatie in de afzonderlijke landen en de aanbevelingen die de EU doet voor het komende jaar. Voor een meer gedetailleerde appreciatie van de landenrapportages, zie de bijlage. Het kabinet steunt de toegenomen aandacht van de EU voor maatschappelijke organisaties in de nabuurschapslanden en roept de EU op hierin in de komende periode fors te blijven investeren. Het kabinet steunt eveneens de geïntegreerde benadering van het nabuurschapsbeleid: deze kan als voorbeeld gelden voor andere delen van het extern beleid van de Unie.

Het kabinet kijkt uit naar de Top voor het Oostelijk Partnerschap in november van dit jaar in Vilnius. Als de onderhandelingen over een Associatieakkoord en een vrijhandelsverdrag tussen de EU en Armenië, Georgië en Moldavië, die zich nu in een laatste fase bevinden, succesvol kunnen worden afgerond, ziet het kabinet geen obstakels voor de parafering daarvan in Vilnius. Tegelijkertijd onderstreept het kabinet dat het Oostelijk Partnerschap geen voorportaal is voor lidmaatschap van de EU. Nabuurschap en uitbreiding blijven gescheiden trajecten. De EU neemt kennis van de Europese aspiraties van sommige Oosterburen. Maar het louter theoretische lidmaatschapsperspectief voor deze landen (op basis van artikel 49 van het EU-Verdrag) wordt niet geconcretiseerd. Vervolgstappen in het visumliberalisatietraject zullen afhangen van de gemaakte voortgang en de vervulling en naleving van de gestelde criteria, in lijn met staand beleid¹⁰. Toenadering van de nabuurschapslanden tot de Unie is ook in ons belang, maar komt niet voor niets. In dat continuüm blijft het kabinet, met de EU, zoeken naar een goed evenwicht.

¹⁰ Zie Kamerbrief EU visumbeleid voor de naaste burenen van de Unie van 7 oktober 2011 (Kamerstuk 21501-02 nr. 1096)

BIJLAGE: VOORTGANGSRAPPORTAGES PER LAND

Armenië

De EU constateert dat Armenië voortgang heeft geboekt en dat er in 2012 goede stappen zijn gezet op weg naar politieke associatie en economische integratie met de EU. Een nieuwe mensenrechtenstrategie, een routekaart ter verbetering van het verkiezingsproces en enkele hervormingen op het gebied van goed bestuur onderstrepen de positieve stappen die Armenië in 2012 zette. Als gevolg van de onderhandelingen over een Associatieakkoord en DCFTA maakte het land ook voortgang op het overnemen van delen van het EU acquis. Onderhandelingen over Nagorno-Karabach zijn in 2012 vertraagd, waardoor de relatie met zowel Azerbeidzjan als Hongarije op scherp is gezet. Ook in de betrekkingen met Turkije is er geen voortgang geboekt.

Voor 2013 adviseert de EU onder meer om de OVSE ODIHR aanbevelingen op te pakken t.a.v. de tekortkomingen van de parlementaire verkiezingen van mei 2012 en de presidentiële verkiezingen van februari 2013.

Daarnaast bevelen zij een actieve deelname aan en ondersteuning van het OVSE Minsk proces aan [onderhandelingen in OVSE verband voor conflictoplossing tussen Armenië en Azerbeidzjan over Nagorno-Karabach]. Voorts dient de mensenrechtenstrategie te worden uitgevoerd en moeten hervormingen op gebied van justitie, ordehandhaving en corruptie worden voortgezet. Tevens dient Armenië verdere overname van het EU acquis te bewerkstelligen, vooral op het gebied van handel en de verbetering van het handelsklimaat in het kader van de DCFTA.

Het kabinet kan zich goed vinden in de inhoud van het voortgangsrapport. Armenië koerst aan op een succesvolle afronding van de onderhandelingen over het Associatieakkoord met de EU en het DCFTA. Voor het kabinet is uitvoering van de aangenomen wetgeving van groot belang: hervormingen mogen geen papieren realiteit blijven maar moeten in de samenleving worden gevoeld en ondervonden. Het kabinet zal dan ook aandringen op consequente uitvoering en oog houden voor eventuele terughoudendheid van de Armeense overheid waar implementatie de belangen van de gevestigde orde raakt. Het Associatieakkoord en het DCFTA kunnen aan verdere hervormingen een impuls geven. Het kabinet is dan ook voorstander van het aangaan van deze overeenkomsten met Armenië, mits onderhandelingen succesvol kunnen worden afgerond.

Azerbeidzjan

De EU stelt vast dat Azerbeidzjan in 2012 enige voortgang heeft geboekt in het aangaan van politieke associatie en economische integratie met de EU. Als positieve stappen worden onder meer aangemerkt dat er een begin is gemaakt met de uitvoering van het mensenrechtenactieplan. Tevens hebben er justitiële hervormingen plaatsgevonden en is er actie ondernomen tegen gedwongen uitzettingen. Azerbeidzjan weigerde echter medewerking te verlenen aan de rapporteur van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa op het gebied van politieke gevangenen. De onderhandelingen over een Associatieakkoord met de EU zijn september 2012 hervat. Azerbeidzjan onderhandelt met de EU niet over een DCFTA, omdat het geen WTO lid is.

De EU beveelt Azerbeidzjan aan de resolutie van januari 2013 van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa (over het naleven van de internationale verplichtingen) te implementeren. Voorts wordt Azerbeidzjan aangemoedigd tot een overeenkomst te komen met Armenië over het conflict inzake Nagorno-Karabach. Verder dienen de verkiezingswetgeving en implementatie hiervan in lijn te worden gebracht met de OVSE ODIHR aanbevelingen. Tevens dient er een onderzoek naar intimidatie van journalisten en activisten te worden gestart en moet

wetgeving t.a.v. vrijheid van meningsuiting, vrijheid van vergadering en mediavrijheid in lijn worden gebracht met internationale standaarden. Justitiële hervormingen dienen te worden voortgezet om de onafhankelijkheid van de justitiële sector te kunnen waarborgen. Het kabinet onderschrijft de bevindingen van de EU. Het deelt de mening dat samenwerking t.a.v. economie, transport en migratie redelijk verloopt. De voornaamste zorgen liggen op het terrein van democratie, rechtsstaat en mensenrechten. Het kabinet is bezorgd dat de mensenrechtensituatie verder zal verslechteren in aanloop naar de presidentsverkiezingen van oktober 2013. De overheid treedt hard op tegen personen en groepen die zich kritisch opstellen jegens de regering. De EU moet Azerbeidzjan blijven aanspreken op zijn internationale verplichtingen. Het kabinet ondersteunt de voorgestelde aanbevelingen m.b.t. vrijheid van meningsuiting, mediavrijheid en onafhankelijkheid van de rechtspraak. Daarnaast deelt het kabinet de zorgen van de EU over stagnatie van het Minsk Proces: extra inspanningen m.b.t. Nagorno-Karabach blijven wenselijk.

Georgië

De EU is positief over Georgië: in 2012 werd wederom voortgang geboekt ten aanzien van de politieke associatie en economische integratie met de EU. Als gevolg van onderhandelingen over een Associatieakkoord en DCFTA met de EU was sprake van verdere toenadering tot het EU acquis. Er werden verdere hervormingen doorgevoerd op het gebied van rechtsstatelijkheid, vooral in de justitiële sector. De parlementsverkiezingen in het najaar van 2012 lieten een democratische transitie van de macht zien. De OVSE was positief over de consolidatie van de gemaakte voortgang op verkiezingsgebied. De nieuwe Georgische regering heeft de Euro-Atlantische koers voortgezet. Er werden maatregelen genomen om de vrijheid van meningsuiting te verbeteren. Er is sprake van een meer pragmatische houding t.o.v. de afgescheiden regio's Abchazië en Zuid-Ossetië en Georgië nam actief deel aan de Genève besprekingen. Tevens nam Georgië maatregelen voor verbetering van de leefomstandigheden van ontheemden.

De EU beveelt Georgië aan om te blijven werken aan verdere hervorming van de justitiële sector en een onafhankelijke rechterlijke macht, waarbij beleid en praktijk in lijn worden gebracht met Raad van Europa standaarden. Voorts dient Georgië verdere toenadering van het EU acquis te bewerkstelligen in het kader van het Associatieakkoord en het DCFTA. Tevens dient Georgië de toenadering tot Abchazië en Zuid-Ossetië voort te zetten. Daarnaast moet het de rechten van minderheden, waaronder die van religieuze minderheden, blijven waarborgen en de vrijheid van meningsuiting blijven verbeteren.

Het kabinet steunt de door de EU gemaakte analyse. Het afgelopen jaar is een politiek roerig jaar geweest voor Georgië. De Parlementaire verkiezingen in oktober 2012, gevolgd door een vreedzame machtsoverdracht, markeerde een ijkpunt in de geschiedenis van deze jonge democratie. De periode na de verkiezingen werd evenwel gekarakteriseerd door een moeizame «cohabitation» tussen regering en oppositie. Hoewel veel energie van de huidige regering wordt gekanaliseerd richting de relatie met de oppositie, zijn de nodige hervormingen voortgezet. De goede samenwerking met de recent door de EU benoemde speciaal vertegenwoordiger t.a.v. juridische en grondwettelijke hervormingen en mensenrechten, de vorderingen ten aanzien van het arbeidsrecht, de meer pragmatische houding ten opzichte van Abchazië en Zuid-Ossetië en de hervormingen op economisch terrein zijn positieve signalen dat de regering ernst maakt met het uitvoeren van een bredere hervormingsagenda.

Georgië koerst aan op een succesvolle afronding van de onderhandelingen over het Associatieakkoord en DCFTA met de EU. Voor het kabinet

is uitvoering van de aangenomen wetgeving van groot belang: hervormingen mogen geen papieren realiteit blijven maar moeten in de samenleving worden gevoeld en ondervonden. Het is van belang dat de EU Georgië blijft wijzen op de noodzaak van een structurele hervorming van de justitiële sector, blijft insisteren op de noodzaak van democratische *checks and balances* (ook via een sterk maatschappelijk middenveld) en respect voor mensenrechten. Deze elementen komen ook in de aanbevelingen van de EU naar voren. Het Associatieakkoord en het DCFTA kunnen aan verdere hervormingen een impuls geven. Het kabinet is dan ook voorstander van het aangaan van deze overeenkomsten met Georgië, mits onderhandelingen succesvol kunnen worden afgerond.

Moldavië

De EU is positief over Moldavië: in 2012 werden wederom verdere stappen gezet op weg naar politieke associatie en economische integratie met de EU. De EU noemt de volgende positieve stappen: hervormingen (en toenadering tot EU acquis) in het kader van het Associatieakkoord en DCFTA, de herstelde dialoog in het kader van de 5+2 besprekingen met de leiders van de afgescheiden regio Transdniestrië, verdere hervormingen op gebied van sociale zekerheid, gezondheid, onderwijs, energie, mededinging en staatssteun. Op al deze gebieden is de Moldavische wet- en regelgeving het EU acquis genaderd. Moldavië heeft de eerste fase (planning van het wetgevend kader) van het visumliberalisatie actieplan-traject succesvol afgerond en heeft institutionele hervormingen in de luchtvaartsector doorgevoerd.

De EU-aanbevelingen voor 2013 richten zich o.a. op het voortzetten van hervormingen op het gebied van justitie, ordehandhaving en corruptie. Voorts dient Moldavië het handelsklimaat te verbeteren en verdere toenadering van het EU acquis te bewerkstelligen in het kader van de DCFTA. Het mensenrechtenactieplan moet worden uitgevoerd en anti-discriminatiewetgeving, tevens gericht op LGBT, dient in lijn te worden gebracht met internationale standaarden. De dialoog met Transdniestrië moet worden geïntensiveerd en de tweede fase van het visumliberalisatie actieplan moet succesvol worden voortgezet. Het kabinet onderschrijft de bevindingen van de EU. Moldavië heeft veel voortgang geboekt op het creëren van de wetgevende randvoorwaarden voor een democratische, stabiele en onafhankelijke staat. Het kabinet is echter van mening dat de EU zich steviger had kunnen uitspreken over het gebrek aan gemaakte voortgang t.a.v. conflictbeslechting tussen Moldavië en de afgescheiden regio Transdniestrië. De dialoog tussen Chisinau en Tiraspol werd in 2012 voortgezet en geïntensiveerd, maar concrete resultaten hiervan waren beperkt. De rol van Rusland werkt hierin belemmerend. Ander punt van zorg is de politieke invloed op het kantoor van procureur generaal, waardoor de onafhankelijkheid van de rechtspraak niet is gewaarborgd.

Moldavië heeft wat het kabinet betreft duidelijk politieke wil aan de dag gelegd bij het uitvoeren van de hervormingen. Het koerst aan op een succesvolle afronding van de onderhandelingen over het Associatieakkoord en DCFTA met de EU. Voor het kabinet is uitvoering van de aangenomen wetgeving van groot belang: hervormingen mogen geen papieren realiteit blijven maar moeten in de samenleving worden gevoeld en ondervonden. Het kabinet zal dan ook aandringen op consequente uitvoering hiervan. Het Associatieakkoord en het DCFTA kunnen aan verdere hervormingen een impuls geven. Het kabinet is dan ook voorstander van het aangaan van deze overeenkomsten met Moldavië, mits onderhandelingen succesvol kunnen worden afgerond. In maart 2013 is de Moldavische regering gevallen. Het kabinet is van mening dat Moldavië vooruitgang moet blijven laten zien, wil het in november de

mogelijkheid hebben het Associatieakkoord en DCFTA met de EU te ondertekenen.

Oekraïne

De EU constateert dat de hervormingsagenda in 2012 in Oekraïne is gestagneerd. Verdere politieke associatie en economische integratie met de EU is het afgelopen jaar niet dichterbij gekomen. Oekraïne heeft wel stappen gezet tot justitiële en wetgevingshervormingen. Er werd onder andere een nieuw wetboek voor strafrecht van kracht en er zijn stappen gezet om mensenhandel, georganiseerde criminaliteit, het witwassen van geld en drugssmokkel tegen te gaan. Tevens werd in 2012 een wet aangenomen betreffende asiel- en vluchtelingenstatus. Het Associatieakkoord en DCFTA zijn op 30 maart 2012 door de EU en Oekraïne geparafeerd. Vanwege de interne politieke verslechterde situatie in 2012 heeft de EU voorwaarden verbonden aan ondertekening van het akkoord. Deze zijn: (1) het waarborgen van vrije en eerlijke verkiezingen (en opvolgen van OVSE ODIHR aanbevelingen m.b.t. kieswet); (2) een einde maken aan selectieve rechtspraak en (3) voortgang maken t.a.v. de brede hervormingsagenda. Tot op heden is het akkoord niet ondertekend. De OVSE heeft de parlementsverkiezingen van oktober 2012 gekwalificeerd als een «stap terug in vergelijking met voorgaande verkiezingen». De verkiezingen waren wel vrij, maar niet eerlijk, omdat zittende partijen in macht, geld en media konden gebruiken in aanloop van verkiezingen om kiezers te beïnvloeden en de oppositie die toegang niet had.

De EU aanbevelingen voor 2013 zijn o.a. gericht op het creëren van een omgeving waarin eerlijke en vrije verkiezingen gehouden kunnen worden, zoals het OVSE-ODIHR advies van januari 2013 stelt. Politiek gemotiveerde rechtspraak dient te worden voorkomen en de onafhankelijkheid van het kantoor van de procureur generaal, het hooggerechtshof, rechters en de politie moet worden gewaarborgd. Corruptie bij overheid en het bedrijfsleven dient te worden aangepakt. Voorts moet Oekraïne zich houden aan de WTO-verplichtingen en dient het zijn verzoek tot heronderhandeling van de WTO verplichtingen in te trekken. Daarnaast moet het voldoen aan de verplichtingen aangegaan in het kader van het energie gemeenschapsverdrag.

Het kabinet onderschrijft de bevindingen van de EU. Oekraïne heeft in 2012 weinig voortgang laten zien. Alhoewel Oekraïne het Associatieakkoord en DCFTA op 30 maart 2012 met de EU als eerste land van de Oostelijk Partnerschap landen heeft geparafeerd heeft de ondertekening vanwege een verslechterde interne politieke situatie tot nu toe stil gelegen. Het kabinet onderschrijft en ondersteunt de politieke criteria en benchmarks die zijn verbonden aan ondertekening van het Associatieakkoord en DCFTA. Ondertekening is afhankelijk van voortgang op de drie genoemde criteria. Het Associatieakkoord en het DCFTA kunnen aan verdere hervormingen een impuls geven. Het kabinet is dan ook voorstander van het aangaan van deze overeenkomsten met Oekraïne, mits aan de voorwaarden voor ondertekening wordt voldaan. Deze boodschap is tijdens de EU-Oekraïne Top van 25 februari jl. overgebracht. In de komende maanden zal de Raad moeten besluiten over al dan niet tekenen van de akkoorden. Het kabinet zal in zijn afweging het geopolitieke belang van Oekraïne, en de invloed die Rusland op het land uitoefent, meewegen.

Hoewel Oekraïne op enkele terreinen nieuwe wetgeving heeft aangenomen, ontbreekt het regelmatig aan uitvoering en handhaving van deze wetgeving. Bij de Oekraïense bevolking bestaat er een informatiekloof over de implicaties van politieke associatie en economische integratie met de EU. Om die te dichten zijn er recent vanuit de EU informatiecampagnes gestart. Nederland is voorstander van deze campagnes. Het is belangrijk dat er onder de Oekraïense bevolking draagvlak ontstaat voor politieke

associatie en economische integratie met de EU en de daarvoor benodigde nationale hervormingen op gebied van mensenrechten, rechtsstaat en democratie.

Wit-Rusland

Voor Wit-Rusland is voor 2012 geen Actieplan opgesteld in het kader van het Nabuurschapsbeleid. De EU onderhoudt geen contractuele betrekkingen met Wit-Rusland en het land is vanwege de repressieve politieke en mensenrechtensituatie geen volwaardig deelnemer aan het Oostelijk Partnerschap. Wel heeft de EU een «voortgangsmemorandum» opgesteld om de relatie tussen de EU en Wit-Rusland over 2012 te evalueren.

De EU vervolgt haar beleid van «kritische betrokkenheid» bij Wit-Rusland. De EU blijft met de regering in dialoog over onderwerpen van wederzijds belang. Tevens geeft de Unie ondersteuning aan het maatschappelijk middenveld en de Wit-Russische bevolking. De «Europese Dialoog voor Modernisering» met de Wit-Russische maatschappij creëert een forum voor vrije uitwisseling van ideeën voor een modern Wit-Rusland. De EU heeft tegelijkertijd restricties ingevoerd voor de leden van de regering of mensen die aan de regering gelieerd zijn die mensenrechten schenden, het maatschappelijk middenveld of de oppositie onderdrukken of op enige andere wijze de democratie of de rechtsstaat in Wit-Rusland ondermijnen of gerelateerd zijn aan het Loekasjenko regime.

Het kabinet kan zich vinden in de EU evaluatie over 2012. De zittende president, Loekasjenko heeft ondanks de EU sancties niet ingeboet op zijn machtsbasis. De EU dient strikt vast te houden aan vrijlating en rehabilitatie van politieke gevangenen: zonder vrijlating en rehabilitatie geen politieke dialoog. Het kabinet meent dat het van belang is dat de EU de eenheid bewaart en zoveel mogelijk met één stem blijft spreken. Wit-Rusland staat in 2013 economisch extra onder druk, o.a. vanwege de vereiste afbetaling van schulden aan het IMF en verplichtingen aan Rusland vanwege privatisering van staatsbedrijven. President Loekasjenko zal voor verdere Russische steun significante economische concessies moeten doen. Toenadering tot de EU blijft een optie, maar is alleen mogelijk na significante verbetering van de mensenrechtensituatie en structurele hervormingen. Steun voor maximale inzet op versterking van en samenwerking met het maatschappelijk middenveld en ondersteuning van vrije media is daarbij ook van groot belang. Het kabinet is voorstander van intensivering van contacten tussen de Wit-Russische bevolking en EU onderdanen (*people to people*) om begrip en waardering te creëren voor de Europese waarden, normen en vrijheden.

Egypte

De EU stelt vast dat er in Egypte in 2012 beperkte voortgang was op gebied democratisering en mensenrechten. Problemen worden gesignaleerd met name op het gebied van NGO wetgeving, geweld van politie en veiligheidsdiensten, vrijheid van godsdienst en van meningsuiting, respect voor vrouwenrechten, kinderrechten en rechten van minderheden en geweld tegen vrouwen. Ook op economisch gebied oordeelt de EU dat de problemen aanzienlijk zijn. Er is nog geen definitief akkoord met het IMF over IMF-lening en belangrijke economische hervormingen blijven uit. Tegenover de zorgelijke ontwikkelingen staan positieve stappen, zoals democratische presidentsverkiezingen, de overdracht van de macht aan een civiele regering en het opheffen van de noodtoestand. De Commissie en Hoge Vertegenwoordiger geven aan dat wanneer Egypte de nodige hervormingen doorvoert er op termijn nog altijd uitzicht is op gezond economisch herstel.

In dit licht worden in de voortgangsrapportage aanbevelingen gedaan, in het bijzonder om respect voor mensenrechten te verzekeren, eerlijke en transparante parlementsverkiezingen te organiseren, militaire rechtspraak voor burgers geheel af te schaffen en voorwaarden te scheppen voor een actief, onafhankelijk maatschappelijk middenveld en NGO-wetgeving in lijn met internationale standaarden. Ook beveelt de EU aan dat Egypte een economisch hervormingsprogramma ten behoeve van macro-economische stabiliteit doorvoert, waarbij de meest kwetsbaren in de samenleving worden beschermd. Voorts dient Egypte verdere samenwerking met de EU te faciliteren, waaronder het starten van besprekingen over een vrijhandelsverdrag (DCFTA).

Het EU voortgangsrapport ten aanzien van Egypte heeft de bijzondere aandacht van het kabinet. In dit voor de EU belangrijke buurland is immers sprake van een fragiele transitie en een aanhoudende politieke impasse waarin de EU de juiste balans moet vinden tussen enerzijds het ondersteunen en aanmoedigen van positieve ontwikkelingen en anderzijds het duidelijk stellen van voorwaarden op het gebied van democratisering en mensenrechten. Hoewel het graag ten aanzien van Egypte een meer diepgaande analyse had gezien van de oorzaken van de huidige impasse, deelt het kabinet in grote lijnen de conclusies uit het rapport. De aanbevelingen van de EU kunnen dienen als basis voor het te voeren EU beleid in 2013. Hierbij dient wel te worden aangetekend dat de situatie in Egypte veranderlijk is en beleid tussentijds, in het licht van nieuwe ontwikkelingen, moet kunnen worden aangepast.

Het kabinet heeft behoefte aan inzicht in de wijze waarop de EU tot een afweging komt inzake de toekenning van steun aan Egypte. Sommige zaken zijn essentieel voor een goed verloop van de transitie: dit betreft onder meer vrouwenrechten, NGO-wetgeving en het beschermen van de meest kwetsbaren in de samenleving. Het gaat hier om fundamentele aanpassingen in de Egyptische samenleving. Deze zaken dienen wat het kabinet betreft zwaar te wegen. Het kabinet zal er binnen de EU naar blijven streven dat vrouwenrechten, NGO-wetgeving en bescherming van de meest kwetsbaren geëigende aandacht krijgen bij de afweging die de EU maakt bij het programmeren van middelen en het verder vormgeven van haar beleid ten aanzien van Egypte, waarbij de ontwikkelingen in het land nauwgezet dienen te worden gemonitord.

Israël

De EU signaleert over het algemeen een goede samenwerking ten aanzien van uitvoering van het EU-Israël Actieplan. In 2012 is geprobeerd nieuwe dynamiek te brengen in de betrekkingen door middel van technische besprekingen op tal van terreinen. Een zekere grens aan deze samenwerking is evenwel in zicht, gezien gebrek aan consensus binnen de EU om Israël een opwaardering van de betrekkingen toe te kennen. Op politiek gebied constateerden de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger te weinig voortgang bij het beschermen van (Arabische en bedoeïene) minderheden. In het voortgangsrapport wordt het EU standpunt ten aanzien van het Midden Oosten vredesproces, de bouw van illegale nederzettingen en de schending van rechten van Palestijnen in de bezette gebieden herhaald. Ten aanzien van de economische situatie worden in het rapport geen specifieke aandachtspunten genoemd. De EU blijft voor Israël de grootste handelspartner, met een handelsvolume van ruim EUR 27 miljard. Aanbevelingen voor 2013 zijn dan ook met name gericht op verdere EU-Israël samenwerking en op de zorgpunten ten aanzien van het vredesproces en de situatie in de bezette gebieden, in lijn met de verschillende recente EU verklaringen op dit terrein.

Het kabinet kan zich vinden in de beoordeling en de aanbevelingen van de EU. Ten aanzien van de specifieke punten van zorg kan worden opgemerkt dat waar het gaat om stemrecht, vrijheid van meningsuiting en verga-

dering en bescherming op grond van de wet, de rechten van de Israëliische Arabieren over het algemeen goed worden nageleefd. Maar de Arabische bevolking van Israël is slechter af dan de Joodse meerderheid in termen van inkomen, onderwijs, huisvesting en toegang tot (eigendom van) land. Een derde van de bedoeïene minderheid in de Negev-woestijn woont in niet-erkende dorpen, die basisdiensten en -infrastructuur ontberen en die onderhevig zijn aan sloop.

Nederland, zal – in lijn met het kabinetsbeleid ten aanzien van het Midden-Oosten vredesproces zoals uiteen gezet in een brief aan uw Kamer van 12 december 2012¹¹ – de goede banden met Israël en de Palestijnse Autoriteit benutten om waar mogelijk bij te dragen aan het MOVP en zal daartoe ook samen met andere Europese landen constructieve voorstellen doen. Nederland zal de dialoog aangaan over mogelijke intensiveringen van Europese samenwerking met Israël en de Palestijnse Gebieden.

Jordanië

Ondanks een aanhoudend instabiel politiek klimaat, een verslechterde economische situatie en oplopende spanningen in de regio signaleert de EU ten aanzien van Jordanië enkele positieve ontwikkelingen op het gebied van hervorming en democratisering. Zo zijn in 2012 een onafhankelijke verkiezingscommissie en een Constitutioneel Hof ingesteld en heeft Jordanië een kieswet aangenomen en een wet ten aanzien van politieke partijen. Ook op economisch gebied nam Jordanië een aantal moeilijke maar noodzakelijke bezuinigingsmaatregelen en kwam het land een hervormingsprogramma en een lening overeen met het IMF. Voortgang was echter onvoldoende op het gebied van corruptiebestrijding, vrijheid van meningsuiting, vrije pers, bescherming van vrouwenrechten en bestrijding van geweld tegen vrouwen.

De EU beveelt Jordanië aan om verder te gaan met de ingezette hervormingen en met name aandacht te besteden aan het opbouwen van een inclusief en open politiek systeem, versterking van onafhankelijke rechtspraak, het bestrijden van corruptie onder meer door het aannemen van een nieuwe anti- corruptiewet, het nemen van concrete stappen op het gebied van vrouwenrechten en het uitbannen van geweld tegen vrouwen en het verzekeren van vrijheid van de media. Ten aanzien van samenwerking met de EU wordt Jordanië uitgenodigd om verder te gaan met de maatregelen nodig voor verder integratie in de EU markt, in het bijzonder in voorbereiding op besprekingen over een vrijhandelsverdrag (DCFTA).

Het kabinet hecht aan de goede samenwerking tussen de EU en Jordanië en kan zich vinden in de door de Commissie en de HV gemaakte analyse van de situatie en de aanbevelingen. Het is duidelijk dat Jordanië nauwe samenwerking met de EU waardeert en hier veel aan doet. De positieve stappen die Jordanië onderneemt worden door de EU op adequate wijze aangemoedigd.

Libanon

Tegen de achtergrond van de verslechterende regionale situatie, in het bijzonder door de crisis in Syrië, is volgens de EU in Libanon in 2012 maar zeer beperkte voortgang geboekt op het gebied van democratische hervormingen en herstructurering van de economie. De Libanese autoriteiten namen enkele positieve stappen in de justitie- en veiligheidssector en er werd een mensenrechtenactieplan aangekondigd. Er werd echter geen voortuitgang geboekt bij het herzien van het verkiezingsstelsel, in aanloop naar de verkiezingen in juni 2013. Ook ten aanzien van

¹¹ Kamerstuk 23 432 nr. 339

goed bestuur bleven hervormingen uit. Daartegenover staat dat over het algemeen mensenrechten in Libanon nog steeds worden gerespecteerd. Er is sprake van godsdienstvrijheid, vrijheid van meningsuiting en relatief vrije media. De economische situatie in Libanon verslechterde in 2012, mede door de crisis in Syrië maar ook door het uitblijven van maatregelen om de economie te herstructureren. De belangrijkste aanbevelingen die de EU doet voor 2013 zijn het treffen van alle nodige maatregelen om de verkiezingen in juni open en eerlijk te laten verlopen, het verbeteren van bestuur en het versterken van de rol van het parlement, het hervormen van de veiligheidssector, inclusief het verbeteren van grensmanagement, het verbeteren van de rol van vrouwen in het politieke en publieke leven en het tijdig aannemen van een begroting.

De rapportage van de EU geeft volgens het kabinet een adequate beschrijving van de stand van zaken. De voorgestelde prioriteiten voor actie worden eveneens onderschreven. Het kabinet is het eens met de EU dat de ontwikkelingen in Syrië Libanon hard raken. Handel en toerisme lopen sterk terug en de grote hoeveelheden Syrische vluchtelingen versnellen de economische achteruitgang. Anders dan elders in de regio geschiedt de opvang van vluchtelingen niet in kampen, maar binnen de gemeenschappen, wat de sektarische evenwichten onder druk zet. De bestaande structurele gebreken in de politieke en economische infrastructuur in Libanon, een probleem waar Nederland de Libanese autoriteiten en de EU al lange tijd op wijst, worden door de effecten van de Syrische crisis nog duidelijker zichtbaar. Echter, het kabinet deelt niet geheel de conclusie dat het gebrek aan voortgang in Libanon, bijvoorbeeld bij interne hervormingen, vooral te wijten is aan de Syrische crisis. Nu er door de instroom van vluchtelingen nog meer druk komt op het sociale en economische weefsel, moeten de Libanese autoriteiten volharden in het voortzetten van hervormingen. Het is van belang dat de EU Libanon steunt in de huidige moeilijke tijden. Maar om deze steun zo effectief mogelijk te maken moet Libanon zelf ook een extra inspanning doen om een effectieve en transparante overheidsomgeving te creëren met de nadruk op verbeteren van de rechtsstaat, een transparante fiscale basis en de strijd tegen corruptie. Nederland zal hier in EU verband aandacht voor blijven vragen.

Marokko

In de voortgangsrapportage ten aanzien van Marokko signaleert de EU voorspoedige bilaterale samenwerking, met name op gebied van handel. Op 1 maart jl. is de start van de onderhandelingen over een DCFTA met Marokko aangekondigd. Ten aanzien van democratische hervormingen was er in 2012 slechts sprake van beperkte voortgang. Het overgrote deel van de wetten onder de nieuwe grondwet is bijvoorbeeld nog niet aangenomen. Ook vindt de EU dat meer voortgang nodig is op het gebied van corruptiebestrijding, de vrijheid van meningsuiting en media, vrouwenrechten en omstandigheden in gevangenissen. Op economisch gebied is de EU van oordeel dat Marokko een adequaat macro economisch beleid voert, maar dat meer gedaan moet worden aan de aanpak van werkloosheid onder jongeren en aan het verminderen van ongelijkheid in de samenleving. De EU beveelt Marokko aan om in 2013 voortvarend aan de slag te gaan met het implementeren van de nieuwe grondwet en het hervormen van de justitiële sector. Ook wordt Marokko uitgenodigd om corruptie steviger aan te pakken, hervormingen op het gebied van goed bestuur door te voeren, vrijheid van de media te respecteren en structurele economische hervormingen door te voeren, met name gericht op het verbeteren van de armste delen van de bevolking.

Het kabinet oordeelt dat sprake is van een gedegen rapport en steunt de genoemde aanbevelingen. Marokko is al zo'n 10 jaar geleden een proces

van geleidelijke democratische hervormingen gestart. Dit traject verdient positieve ondersteuning vanuit de EU. Tegelijkertijd zijn er nog vele terreinen waarop hervormingen moeten worden doorgevoerd, en lijkt het tempo van deze hervormingen in de afgelopen periode af te nemen. Nederland vindt dat de EU door zijn intensieve samenwerking met Marokko goed gepositioneerd is voor een open dialoog met Marokko op dit terrein en om Marokko te ondersteunen bij het doorvoeren van verdere hervormingen. Nederland zal er daarom in EU verband voor pleiten dat bij het toekennen van fondsen de EU zich, naast economische ontwikkeling en de verdieping van de economische samenwerking, tevens blijft richten op voortgang op belangrijke democratiserings- en mensenrechtencriteria.

Palestijnse gebieden

Gezien de door externe factoren structureel moeilijke politieke en economische situatie en de beperkte ruimte die de Palestijnse Autoriteit heeft om de situatie in de Palestijnse gebieden te beïnvloeden, oordeelt de EU dat redelijke voortgang is geboekt in 2012. Positieve punten zijn de samenwerking met de EU, het houden van gemeentelijke verkiezingen in de Westoever, het opstellen van een mensenrechtenactieplan, het aannemen van een strategie voor duurzame energie en begin van hervorming van de watersector. Er was in 2012 echter ook sprake van toenemende schending van mensenrechten, met name vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vergadering, uitblijvende hervormingen in de veiligheidssector en een algemene vernauwing van de democratische ruimte. Evenmin was er voortgang in de verzoening tussen Fatah en Hamas. De economische situatie in de Palestijnse gebieden blijft slecht, voor een groot deel vanwege beperkingen opgelegd door Israël. Voor 2013 bevelen de EU onder meer aan dat de Palestijnse autoriteit intra-Palestijnse verzoening bevordert, presidentiële en parlementaire verkiezingen voorbereidt en de veiligheids- en de justitiesectoren hervormt.

Het kabinet is van mening dat het EU voortgangsrapport voor de Palestijnse Gebieden een goed overzicht geeft van de ontwikkelingen in de diverse sectoren in 2012. Ook de aanbevelingen zijn pertinent en worden door Nederland gesteund. In het rapport wordt terecht melding gemaakt van de financiële en economische crisis in de Palestijnse Gebieden, maar de ernst ervan lijkt groter dan uit het rapport blijkt. Er dreigt een structurele economische verzwakking van de Palestijnse economie en in het bijzonder de private sector. Om dat tij te keren zullen de financiën van de Palestijnse Autoriteit op orde moeten worden gebracht. In dat licht mist het kabinet in het rapport specifieke aanbevelingen, onder meer voor het Palestijnse bedrijfsleven. Het blijft echter een feit dat een lange termijnoplossing alleen kan worden gevonden in het verlichten van de Israëlische maatregelen die de Palestijnse economie – Westoever, inclusief Oost-Jeruzalem, en Gaza – in een wurggreep houden. Het kabinet is voorts van mening dat in het rapport meer aandacht had moeten worden gegeven aan de noodzakelijke inkrumping en herstructurering van de overheid. De PA is te groot, het aandeel van de salariskosten op de totale begroting is te hoog, en er is een *mismatch* tussen vraag en aanbod van personeel, zowel in kwalitatieve als kwantitatieve zin. In de justitiesector bijvoorbeeld schiet het aanbod tekort, in vergelijking met de veiligheidssector waar te veel mensen werkzaam zijn. Dit vormt tevens een obstakel voor het succesvol doorvoeren van genoemde verbeteringen.

Tunesië

Na de omwentelingen in 2011 zijn de betrekkingen tussen de EU en Tunesië sterk geïntensiveerd, waarbij de EU tracht de positieve ontwikke-

lingen in het land te steunen en aan te moedigen, onder meer door verdubbeling van de hulp gelden. In 2012 was er volgens de HV en de Commissie in Tunesië sprake van gestage maar beperkte voortgang bij hervormingen, tegen de achtergrond van een stevig politiek debat onder meer over tegenstellingen tussen onafhankelijkheid van media en rechterlijke macht en traditionele en religieuze waarden van sommige groepen in de samenleving. De EU constateert in dit kader een lichte positieve tendens, met voortgaand werk aan een nieuwe grondwet, de instelling van een nieuwe onafhankelijke verkiezingscommissie en aanname van een strategie ter bestrijding van corruptie. Tegelijkertijd signaleert de EU uitblijvende vorderingen op cruciale terreinen, zoals de onafhankelijke rechterlijke macht, hervorming van de veiligheidssector, onafhankelijkheid van de media en ratificatie van internationale verdragen ten aanzien van de rechten van de vrouw. De rapportage vermeldt dat in 2012 verbeteringen te zien waren op economisch gebied, maar dat het beleid van de Tunesische autoriteiten te zwak blijft. De EU beveelt Tunesië aan om in 2013 voortgang te boeken bij onder meer het aannemen van een nieuwe verkiezingswet, het instellen van wetgeving op het gebied van vrijheid van media, het implementeren van internationale mensenrechtenverdragen, in het bijzonder ten aanzien van de rechten van de vrouw, het verbeteren van het asielbeleid en de rechten van migranten en samenwerking met de EU, waaronder het treffen van voorbereidingen voor vrijhandelsbesprekingen met de EU.

Het kabinet kan instemmen met de analyse en aanbevelingen ten aanzien van Tunesië. De belangrijkste mijlpalen zijn het afronden van de grondwet en het oprichten van instituties om onafhankelijkheid van media en rechtspraak te garanderen, evenals de organisatie die de verkiezingen moet organiseren. Hoewel in Tunesië geen grootschalige gewelddadigheden worden waargenomen, is van democratische transitie in onvoldoende mate sprake, wegens blokkerende polarisatie en spanningen in de samenleving en de politiek. De EU zal gestelde mijlpalen goed in de gaten moeten houden bij beslissingen aangaande additionele fondsen. Het kabinet zal er op aandringen dat de fondsen uit het SPRING-programma voor de justitiesector worden gebruikt om advies te geven over de nodige hervormingen. Voorts steunt het kabinet de totstandkoming van een DCFTA tussen de EU en Tunesië alsook een versterkte dialoog op het gebied van migratie en mobiliteit.